



Kunnskapsdepartementet - KD

Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Vår referanse: 21/01931-12
Arkivkode: A10
Saksbehandler: Trond Kalhagen
Deres referanse:
Dato: 01.10.2021

KS høringsvar Storberget-utvalgets rapport "Du er henta"

KS viser til Kunnskapsdepartementets høringsbrev og -notat datert 29.06.21. Vi mener utvalgets rapport belyser mange viktige prinsipielle problemstillinger om den framtidige reguleringen og finansieringen av private barnehager og legger til grunn følgende hovedpunkter for vårt høringsvar:

- Prinsippet om likeverdig behandling av kommunale og private barnehager – både rettigheter og plikter – må legges til grunn for framtidig finansiering av private barnehager.
- Tilskudd til private barnehager skal som hovedregel beregnes med utgangspunkt i den enkelte kommunes kostnader til drift av kommunale barnehager.
- Forslag som styrker kommunenes mulighet til helhetlig lokalpolitisk styring av sektoren og at det kan stilles likeverdige krav til alle barnehager støttes. Det støttes at kommunen kan stille vilkår om at barnehagen skal være ideell for å få tilskudd.
- Regelverksendringer som innebærer at kommunen kan inkludere private barnehager i sin kapasitetsstyring støttes
- Eventuelle innsparinger ved endringer i finansieringen av private barnehager må beholdes i kommunerammen for videre satsing på kvalitets og kapasitetsøkning i sektoren.
- Nytt regelverk bør legge til rette for samtidig finansiering av lokale satsinger utover nasjonale minimumskrav. Nasjonale satsinger må fullfinansieres dersom kommunene skal forpliktes til samtidig finansiering av private barnehager.
- KS støtter mulighet for å ta opp lån i Husbanken for private barnehager. En differensiering der ideelle barnehager prioriteres til slike lån, bør vurderes.
- Innretningen av en eventuell kommunal forkjøpsrett må utredes nærmere.

Vårt høringsvar vil videre, basert på disse hovedstandpunktene, omtale elementer i utvalgets rapport i større detalj. Høringsvaret kommenterer både lokal samhandlingsmodell (flertallsforslaget) og kvalitets- og mangfoldsmodellen (mindretallsforslaget).

Bakgrunn og problembeskrivelse

KS støtter utvalget i at dagens finansieringssystem i hovedsak er utviklet for en sektor i vekst, hvor gunstige betingelser bidro til å sikre kommunenes muligheter til å innfri full barnehagedekning mange steder. Nå er fødselstallene lave og det er forventet en ytterligere reduksjon i antall barn i barnehage i årene fremover. I mange kommuner må derfor kapasiteten ned.

KS vil innledningsvis også peke på at ulike utredninger, deriblant perspektivmeldingen og Kommuneproposisjonen for 2022 viser at redusert effektivitet i sektoren både kan skyldes innføring av normer og manglende tilpassing til redusert behov for barnehageplasser. I perspektivmeldingen vises det også til at det offentlige forventes å levere stadig bedre og nye tjenester, uten at skatteinntektene forventes å øke tilsvarende.

KS understreker at kommunene har et helhetlig ansvar for barn og unges oppvekstsvilkår, og at behovet for samhandling mellom de ulike tjenestene er stort. Det er en ulempe at dagens finansieringssystem mangler mekanismer som i tilstrekkelig grad stimulerer til eller belønner satsing på kvalitet i barnehagene ut over nasjonale krav. KS mener flertallets forslag om «lokal samhandlingsmodell» bidrar til større muligheter for helhetlig lokalpolitisk styring av sektoren og økt lokal samordning og samhandling. Forslagene bidrar til forutsigbarhet for kommuner og private barnehager og vil gi jevnere økonomiske resultater og kvalitet i tjenestene. Det er positivt at prinsippet om lokal likeverdig behandling av private og kommunale barnehager videreføres og styrkes i forslaget.

KS støtter flertallets vektlegging av rettsliggjøring, svak demokratisk styring, utfordringer med å styre kapasiteten, redusert mangfold, samlet ressursbruk, legitimitet og mulighet for kontroll og innsyn som vesentlige utfordringer med dagens finansieringssystem. Disse ulempene tilsier at det er behov for endringer i finansieringssystemet som sikrer likere fordeling av rettigheter og plikter mellom kommunen og de private barnehagene. KS mener dagens finansieringssystem begrenser kommunenes handlingsrom. Dette gjør det vanskeligere å ta et helhetlig og lokalt ansvar for barnehagesektoren økonomisk, kapasitetsmessig og kvalitativt, til beste for alle barn i kommunen.

KS mener det er en klar fordel for det lokalpolitiske handlingsrommet at barnehagene er en del av rammefinansieringen. Da kan man tilpasse tilbudet til lokale forhold, og tilskuddet til private barnehager reflekterer kostnadene i de kommunale barnehagene. Samtidig er det en utfordring at rammefinansieringen ikke er fulgt opp med økt rammestyring som ville gitt kommunene større mulighet til å gå utover minimumskrav og stille vilkår til private barnehager som mottar tilskudd.

Dagens finansieringssystem sikrer i for liten grad at kommunale midler brukt på barnehage kommer barna til gode. KS mener kommunene i for liten grad kan forplikte private barnehager til å prioritere politisk initierte satsinger til beste for barna i kommunen. Ulempen er at lokalpolitikere i liten grad kan styre ressursene inn på hva de anser som viktige satsingsområder for alle barn i kommunen.

Utvalgets mandat åpner ikke for å se på inntektssystemet eller finansiering av barnehagesektoren som helhet. Organisasjonene i utvalget er likevel samstemte i at nasjonale krav må fullfinansieres og peker på at bemanningsnormen ikke er det. Slik underfinansiering skaper store utfordringer på kort sikt både for kommunene og de private barnehagene, og er et vedvarende problem for kommunene. KS mener det toårige etterslepet i tilskuddsberegningen er en utfordring. Det er derfor positivt at utvalgets flertall foreslår mekanismer som skal sikre samtidig finansiering av lokale satsinger. Det vil bidra til et likeverdig tilbud til alle barn i kommunen og økt samsvar mellom forpliktelser og finansiering.

Lokal samhandlingsmodell:

KS støtter hovedelementene i lokal samhandlingsmodell. KS mener modellen sikrer likeverdig behandling og gir muligheter for økt lokaldemokratisk styring. Modellen bidrar til at offentlige tilskudd og

foreldrebetaling kommer barna til gode og jevnere driftsmarginer i de private barnehagene, både over tid og mellom barnehagene i samme kommune. Å få en tydeligere barnehagemyndighet med større ansvar for kvalitet og finansiering av sektoren vil bidra til økte muligheter for å satse på kvalitet. Det er positivt at modellen åpner for å gjøre lokale tilpasninger til dagens forskrift, eller fastsette lokal forskrift for tildeling av tilskudd. En slik fleksibilitet styrker det lokale selvstyret i tråd med prinsippene for statlig styring med kommuner og fylkeskommuner.

Modellen vil bidra til mer samhandling og vil derfor bidra til en mer enhetlig oppvekstsektor. Dette vil også tilrettelegge for bedre samordning med andre tjenestetilbud i kommunen. Det er avgjørende at kommunen forvalter et økt ansvar på en måte som bidrar til tillit. For å få til samhandlingen må private barnehager inviteres til å delta i utviklingsarbeidet og dele sine erfaringer lokalt, samtidig som det stiller krav til at kommunene informerer godt om sine beslutninger og bakgrunnen for disse.

Økt samhandling mellom kommunenes barnehager, de private barnehagene og andre tjenesteområder er avgjørende for å løse dagens og fremtidens utfordringer i utdannings- og oppvekstfeltet. KS mener lokal samhandlingsmodell anerkjenner dette perspektivet i størst grad og legger til rette for at hele barnehagesektoren inkluderes som en viktig del av kommunenes helhetlige tjenestetilbud.

Lokale forskrifter

KS mener rammene for lokale forskrifter må utformes slik at kommunene får tilstrekkelig handlingsrom til å gjøre lokale tilpassinger, uten at det bryter med prinsippene for likeverdig behandling.

KS mener det er positivt om nasjonal lovgivning bidrar til forenklinger gjennom mulighet for lokale forskrifter. En slik mulighet vil for eksempel kunne åpne for at kommunene kan velge å beregne satser for flere år eller bruke nasjonale gjennomsnittssatser.

KS vurderer at dette er i tråd med prinsippet om likeverdig behandling og vil gi en forsvarlig og forutsigbar finansiering for private barnehager. Den økte fleksibiliteten for kommunen og mulighet for forenkling forslaget innebærer, har ikke til hensikt å frata private barnehager eksisterende rettigheter eller at tilskuddet settes lavere enn det som kreves for å oppfylle nasjonale krav. At det åpnes for lokal beslutning om bruk av nasjonale satser understreker dette.

Dersom kommunene ikke får hjemmel til å utforme egne forskrifter for finansiering av private barnehager, mener KS at kommunene må gis hjemmel i nasjonal forskrift til å velge å benytte nasjonal sats eller fastsette tilskuddssats for flere år.

Tildelingskriterier

KS mener dagens system fører til at private barnehager har en rett på et tilskudd, uten at det følges opp med tilsvarende plikter. Dette gjelder for eksempel manglende plikt til å benytte tilskuddet til å ha lik bemanning, utdanningsnivå i personalet eller åpningstid som de finansieres for. Økt bemanning i kommunale barnehager vil føre til økte utgifter og høyere tilskuddssats uten at det hverken er en forventning om eller krav til at dette bidrar til økt bemanning i private barnehager.

Manglende hjemmel for kommunene til å stille vilkår ved tildeling av tilskudd til private barnehager er en vesentlig ulempe med dagens finansieringssystem. I brev fra Utdanningsdirektoratet til KS datert 15.12.2017 besvares spørsmål om hvilke vilkår kommunene kan gi ved tildeling av tilskudd til private barnehager. Konklusjonen er at kommunen ikke har hjemmel til å stille vilkår om antall barn per ansatt, utdanningskrav, åpningstider eller plikt til å ta inn rettighetsbarn. Bakgrunnen er at kommunen ikke anses

å ha lov hjemmel til dette, blant annet begrunnet med at det er fastsatt nasjonale minimumskrav til bemanning etc.

Flertallets forslag om at kommunene skal kunne stille vilkår til private barnehager om lik eller tilsvarende bemanning som i de kommunale, vil redusere asymmetrien og bidra til større incentiver på kommunal side til å igangsette lokale satsinger til beste for alle barna i kommunen. Samfunnsøkonomisk analyse (SØA) og Telemarksforskning skriver i rapporten Lønnsomhet og kapitalstrukturer i private barnehager 2019: «Våre analyser viser at innføring av ny bemanningsnorm har påvirket lønnsomheten. Det viser at tiltaket har virket, i den forstand at en større del av ressursene blir brukt til bemanning». KS mener lokale krav og muligheten for å stille vilkår har samme positive virkning, og at dette kan stimulere til å sikre økt kvalitet i det pedagogiske arbeidet.

Hjemmel for å stille vilkår gir kommunen mulighet til å forplikte private barnehager til å delta på helhetlige satsinger, prioritere barn med rett til plass og følge lokalt bestemte bemannings- og utdanningskrav. KS mener at en slik hjemmel må følges av krav til samtidig finansiering av lokale satsinger utover nasjonale minimumskrav. Nasjonale satsinger må fullfinansieres dersom kommunene skal forpliktes til samtidig finansiering av private barnehager.

KS vurderer at forslaget vil bidra til å bevare mangfoldet med rom for ideell drift og øke kvaliteten i hele sektoren. Dette er isolert sett det viktigste grepet i lokal samhandlingsmodell og bidrar i stor utstrekning til å endre forutsetningene for den lokale barnehagepolitikken, til det beste for barna og innbyggerne i kommunen. Dette er et viktig tiltak som sørger for at penger bevilget til barnehage blir brukt til formålet.

Vilkår om ideell drift for nye barnehager

KS støtter at kommunene må kunne velge å stille vilkår om ideelt eierskap for at nye private barnehager skal kunne motta tilskudd. Det finnes i dag ingen mekanismer som gir kommunene mulighet til å prioritere ideelt eierskap ved nyetableringer i barnehagesektoren. Innenfor andre sektorer har kommunene mulighet til å reservere anbudskonkurranser for ideelle virksomheter. Å gi kommunene mulighet for å prioritere ideell drift også innenfor barnehagesektoren, vil gi kommunene mulighet til å sørge for mangfold ved etablering av nye barnehager.

KS støtter utvalgets flertall som har valgt å benytte ordlyden fra lovteksten som var på høring våren 2019. Videre mener vi flertallet har konkretisert kriterier for hva som utgjør en ideell barnehage på en god måte. KS mener det er nødvendig for å ivareta intensjonen at vilkåret om ideelt eierskap må følge barnehagen ved eventuelt videresalg.

Mulighet til å holde driftsutgifter utenfor tilskuddsberegningen

KS støtter at kommunene får mulighet til å holde enkelte driftsutgifter utenfor tilskuddsberegningen. Dette er en supplerende bestemmelse til mulighet for å stille vilkår. Større skjønnsmessig vurdering av hvilke kostnader som gjelder ordinær drift i alle barnehager vil gi større symmetri i kommunale tilskudd og finansieringen av lovpålagte oppgaver og lokale satsinger. Kommunene må selvsagt kunne begrunne hvorfor kostnader er holdt utenfor, og prinsippet om likeverdighet skal ligge fast. Forslaget vil bidra til økt samsvar mellom det tilskuddet private barnehager får, og de krav kommunen og nasjonale myndigheter stiller.

Mange av pliktene i barnehageloven er lagt til kommunen, for eksempel retten til plass. Det innebærer at det også er kommunene som må sørge for at barnehagetilbudet er tilpasset foreldrenes behov. Som konsekvens ser man at det er kommunale barnehager som i størst grad bidrar til deltidsstilbud. Dette medfører økte kostnader per plass, blant annet pga. pedagognormen og terskelverdien i denne. Tilskuddet beregnes med utgangspunkt i alle driftsutgifter, for alle barn, også de med deltidsplass. Et stort

omfang av deltidstilbud i kommunen øker derfor de gjennomsnittlige kostnadene og tilskuddene til private. Kommunene må derfor i større grad få myndighet til å vurdere om kostnadsnivået og enkelte utgifter harmonerer med de pliktene og utgiftene private barnehager har.

Muligheten til områdesatsinger er et annet eksempel som nevnes i rapporten. Oslo kommune har fått foreløpig tilbakemelding fra Statsforvalteren om at de må yte likt tilskudd til alle private barnehager i kommunen, selv om enkelte kostnader kun er knyttet til enkeltbarnehager i enkeltbydeler. KS mener at dette eksemplifiserer at dagens regelverk begrenser kommunens handlingsrom til å gjennomføre tiltak som øker kvaliteten. Vi mener derfor at det er rimelig at kommunene gis hjemmel til å holde kostnader til denne typen tiltak utenfor tilskuddsberegningen til alle private barnehager, for så å kunne stille vilkår om og finansiere satsingen i enkeltbarnehager der det er et særlig behov for det.

Holde enkeltbarnehager utenfor tilskuddsberegningen

KS støtter forslaget om at kommunene gis mulighet til å holde særlig kostnadskrevende enkeltbarnehager utenfor satsberegningen. Forslaget bygger på tidligere regelverk. Høringen om regulering av private barnehager fra 2019 inneholdt også forslag om å gjeninnføre den muligheten. Terskelverdien flertallet foreslår på 15 % er likevel lavere enn det som da ble foreslått. Bestemmelsen ble benyttet i liten grad tidligere, men en lavere terskelverdi kan øke bruken.

Flertallet foreslår også at det kan gjøres en skjønnsmessig vurdering av barnehager i lavt befolkede områder. KS mener dette kan bidra til å opprettholde mindre barnehager og et kommunalt mangfold. Forslaget innebærer at hensynet til tilskuddsnivået til private barnehager i mindre grad vil bli relevant i kommunens vurdering av om de skal opprettholde slike tilbud. Slik unngås «doble kostnader» for kommunen for denne type enkeltbarnehager.

En mer skjønnsmessig vurdering i hvilke type barnehager som skal være med og ikke i beregningsgrunnlaget gjør ikke at øvrige plikter til kommunene eller rettighetene til private barnehager svekkes. Plikten til å sørge for likeverdig behandling av private barnehager ligger fast. Dette innebærer at kommunene må vurdere om både benyttelse av terskelverdien og en skjønnsmessig vurdering sikrer dette i tilstrekkelig grad. I kommuner som har kommunale og private barnehager med omtrent lik størrelse vil handlingsrommet til å holde enkeltbarnehager utenfor tilskuddsberegningen derfor være begrenset. Forslaget må også ses i sammenheng med flertallets forslag om grunntilskudd som er ment å ivareta små private barnehager.

Koordinert opptak

KS støtter at kommunene får en plikt til å sørge for tilstrekkelig kapasitet i sektoren, tilpasset lokale forhold og behov. Kommunens plikt til å sørge for barnehageplass til alle barn med rett til plass videreføres. KS mener det er rimelig at kommunen også kan inkludere private barnehager i sin kapasitetsplanlegging for å oppfylle denne plikten. I en likeverdig barnehagesektor må både private og kommunale barnehager inngå i den lokale kapasitetsstyringen, tilpasset lokale behov. KS mener flertallets forslag vil legge til rette for en mer helhetlig styring av sektoren, der private og kommunale barnehager behandles likeverdig i de lokale prioriterings- og kapasitetsdebattene.

Forslaget om at kommunen kan redusere antall plasser det gis tilskudd for i perioder med lavere barnetall, er positivt for den helhetlige lokale styringen. Bestemmelsene om at lokale behov skal ligge til grunn for vurderingene videreføres. Det foreslås heller ingen endringer i reglene om at foreldrenes ønsker og behov skal tillegges vekt ved opptak. Forslaget innebærer at kommunen vil kunne fatte vedtak om redusert antall plasser de gir tilskudd for i områder med overkapasitet. Kommunen må foreta grundige vurderinger av kapasitetsreguleringen ut fra flere hensyn og legge vekt på hva som er behovene lokalt. Både søkertall, befolkningsframskrivninger, erfaringstall og faktiske barnetall vil inngå i denne type

vurderinger. Et eventuelt kommunalt vedtak om reduksjon i private barnehager må både utredes og fattes etter forvaltningslovens regler.

I årene fremover vil barnetallene mange steder gå ned. Endrede bosettingsmønster vil også innebære at antall søkere i enkeltbarnehager vil gå ned. Et koordinert opptak i alle barnehager bidrar til jevnere fordeling av kapasiteten i sektoren, mer effektiv ressursbruk og forutsigbarhet, og vil legge til rette for økt samhandling. Det er derfor positivt at flertallet foreslår å gi kommunen nye virkemidler til å sørge for kapasiteten lokalt, innenfor gjeldende rett om samordnet opptak. Foreldre skal fortsatt få søke de barnehagene de ønsker for sitt barn. For å sikre en fortsatt samfunnsmessig effektiv ressursbruk er det vesentlig at tilbudene i kommunale og private barnehager dimensjoneres etter behovet for barnehageplasser i kommunen. Å ha forutsigbarhet i planleggingen vil gi rom for å utvikle og beholde viktig kompetanse. Dette er nødvendig for å sikre et kvalitativt godt tilbud i alle barnehager.

Forslaget har fått stor oppmerksomhet og mye kritikk. Blant annet hevdes det at «skulle det vise seg at en kommunal barnehage sliter med søkere, kan barn i verste fall bli flyttet fra den ene private barnehagen til den andre kommunale barnehagen¹». Hverken forslaget eller øvrig regelverk legger opp til at dette blir praksis.

Differensiert tilskudd – Grunntilskudd pr. barnehage

KS støtter utvalget i at det må etableres mekanismer som korrigerer for en krevende økonomisk situasjon blant mange små private barnehager. Forslag om differensiering av tilskuddssatsen etter barnehagens størrelse var på høring i 2019. BDO har i ettertid utredet ulike modeller for differensiering av tilskuddene. Både modeller med knekkpunkt etter inspirasjon fra friskoleområdet, alternative knekkpunktsmodeller og ulike grunntilskuddsmodeller er utredet. KS vurderer at den ordningen som i størst grad ivaretar de samlede behovene i sektoren er et lokalt beregnet grunntilskudd, slik utvalgets flertall foreslår.

Modellen innebærer at alle private barnehager får både et grunntilskudd per barnehage og en sats per barn. Dette ivaretar prinsippet om likeverdig behandling, samtidig som modellen gir uendret utgiftsnivå i kommunen. Ordningen gir begrenset merarbeid for kommunen, men bidrar vesentlig til å styrke økonomien i de minste barnehagene da antall barn i barnehagen vil gi mindre utslag for det totale tilskuddet.

Den lokale sammensetningen av private barnehager påvirker de økonomiske konsekvensene for de private barnehagene. Derfor bør konsekvensene av et grunntilskudd utredes med utgangspunkt i faktiske fordelingseffekter lokalt og negative og positive konsekvenser kan avveies mot hverandre. KS mener det er positivt at kommunen gis mulighet til å vurdere behovet for, og innrette differensierte tilskudd ut fra de lokale forholdene. En provenynøytral modell på kommunenivå gjør at hensynet til kommunens økonomi ikke er en del av denne vurderingen.

Kommunal forkjøpsrett

KS mener innretningen på en kommunal forkjøpsrett må utredes nærmere. En eventuell forkjøpsrett for kommunen må ivareta flere behov og gi tilstrekkelig forutsigbarhet for kommunene og (eierne av) de private barnehagene.

Utvalgets flertall peker på at et økt behov for demokratisk styring og forslaget til en kommunal forkjøpsrett er forankret i å kunne sikre et mangfoldig barnehetilbud. Det kan også være i kommunens interesse å sikre at barnehetilbud ikke skal bli rammet av nedleggelse dersom kommunen har behov for barnehagen og plassene. Det foreslås derfor forkjøpsrett også ved nedleggelse av barnehager. SØA og Telemarksforsknings rapport «Lønnsomhet og kapitalstrukturer i private barnehager 2019» sier at: Utgangspunktet for myndighetenes regulering og tilskudd har vært at drift og eierskap til bygg er et lukket

¹ Barnehage.no 24.9.2021,

system, der aktørene har fått tilskudd til drift, billige tomter, gunstige lån i Husbanken og kapitaltilskudd. Storstilt eiendomssalg bryter med denne modellen».

Det offentlige har i stor grad bidratt til oppbygging av barnehagesektoren og dette innebærer at det kan være særlige samfunnsinteresser som taler for forkjøpsrett. I et samfunnsøkonomisk perspektiv vil det i mange tilfeller være mer lønnsomt å sørge for videre drift i egnede eksisterende lokaler enn å måtte bygge nye. Disse hensynene må likevel balanseres mot det inngrepet en slik forkjøpsrett vil være.

En kompliserende faktor på barnehageområdet er den økende graden av barnehager som leier sine lokaler. Dette påvirker hvordan en eventuell forkjøpsrett kan innrettes. Flertallet har ikke berørt dette forholdet i sin modell.

Kapitaltilskudd:

KS mener ingen av forslagene fra utvalget til framtidig løsning for kapitaltilskudd er tilstrekkelig opplyst til å kunne ta endelig stilling til dem. Det vil derfor være behov for ytterligere utredninger av ulike alternativer for kapitaltilskudd. KS bidrar gjerne med innspill og dialog for å finne en omforent modell.

Dagens kapitaltilskudd fastsettes med utgangspunkt i data fra husbanken og differensierer etter godkjenningsår. Kommunene opplever betydelige utfordringer med den differensierte kapitaltilskuddssatsen. På bakgrunn av dette bør regelverket forenkles. Endringer i kapitaltilskuddet bør også vurderes opp mot eventuelle endringer i husbankfinansiering. Dagens beregning av kapitaltilskudd er direkte knyttet til oppføring av nye barnehager med husbankfinansiering. Uavhengig av om mulighet for husbankfinansiering videreføres, vil antallet nye barnehager bli færre. Et stadig dårligere datagrunnlag for kapitaltilskuddssatsene tilsier at kapitaltilskuddet må fastsettes på andre måter enn i dag.

KS understreker at det ikke finnes tilgjengelig dokumentasjon som tilsier at kapitaltilskuddet er satt for lavt. Figur 5.4 på rapportens side 91 viser utviklingen i kapital og finanskostnader, inkludert husleie for private barnehager. Disse øker gjennom perioden. Kostnadene er likevel på nivå med det som kompenseres direkte gjennom det nasjonalt fastsatte kapitaltilskuddet.

Etter en stor oppbyggingsfase vil sektoren i årene som kommer trolig stå ovenfor for større vedlikeholds- og rehabiliteringsprosjekter. Det er derfor viktig at endringer i kapitaltilskuddet justeres for å fange opp at barnehagesektoren går inn i en ny fase.

Flertallet foreslår at det benyttes en metode som kombinerer dagens modell basert på beregnede kostnader pr. plass fra Husbanken med en forholdsmessig vektning av beregnede kapitalkostnader for kommunene. Kapitaltilskuddet bør beregnes slik at det tar høyde for total avskrivningstid på bygg og kompenserer for nødvendig rehabilitering. Dette gir nivå på satsen som sikrer tilstrekkelig utvikling av eiendomsmassen samtidig som det gir incentiver til å holde kostnadene nede og sørge for lang levetid og nødvendig vedlikehold.

KS mener det bør vurderes om kapitaltilskuddet kan fastsettes lokalt av kommunen. Dette vil gi fleksibilitet for kommunene til å gjøre selvstendige vurderinger og knytte kapitaltilskuddet til andre forhold enn nasjonale gjennomsnitt. Metodevalget påvirker hvor store administrative kostnader en slik løsning vil bety for kommunen. Målet, uavhengig av metode og innretning, må være å sikre tilstrekkelig finansiering og nødvendige incentiver til drift og vedlikehold på bygg og arealer.

Pensjon

KS støtter flertallets forslag om kostnadsdekning av private barnehagers pensjonsutgifter, selv om det fører til økt administrasjon for kommunen. Det må etableres gode og tilgjengelige digitale løsninger som bidrar til å holde de administrative kostnadene på et minimum.

Dagens ordning er lite bærekraftig da den har sørget for en overkompensasjon av faktiske kostnader i mange private barnehager. Da pensjonspåslaget ble innført, var forslaget at satsen skulle reguleres årlig. Dette er ikke fulgt opp og det har i perioden etter 2016 gått med betydelig kommunale ressurser til overfinansiering av pensjonskostnadene i enkeltbarnehager.

Det er krevende å vurdere hva som er riktig nivå på pensjonspåslag. De ulike utredningene som utvalget legger til grunn benytter noe ulik dokumentasjon, men felles for disse er at den administrative byrden øker jo lavere påslaget settes. Samtidig vil så å si alle nivå på påslaget føre til overkompensasjon av enkeltbarnehager. Også om satsene differensieres etter type pensjonsordning. Videre er det krevende å finne god nok dokumentasjon. Dette støttes av mindretallet i utvalget som skriver på side 140: «Mindretallet mener [] at man ikke har et beslutningsgrunnlag som er godt nok til å kunne vurdere dekningsgrader og økonomiske konsekvenser ved ulike satser på pensjonspåslaget».

En barnehage kan ha ulike ordninger for ulike ansatte. Avtaler kan endres, og forutsetningene for avtalene og forpliktelsene kan endre seg over tid. Dette gjør at den mest treffsikre måten å håndtere pensjon på er en kompensasjonsordning. Dette gir nødvendig sikkerhet for den private barnehagen og den enkelte ansatte at forpliktelsene oppfylles og finansieres gjennom offentlige tilskudd. Forslaget begrenser kompensasjonen oppad til kommunens nivå, men kommunene kan selv etablere ordninger som går utover minimumskravet i forskriften. KS viser til forslaget om selvstendig rettssubjekt som forutsetning for å få nødvendig dokumentasjon av kostnadene og mulighet for effektiv saksbehandling.

Administrasjonspåslag

KS støtter at det tas en grundig vurdering av nivået på og innretningen av dagens administrasjonspåslag. Dagens sats knytter seg til sjablonger estimert med bakgrunn i utgifter til et mindre antall private barnehager. Det er usikkert om tilgjengelige regnskapsdata er tilstrekkelig for å vurdere om påslaget treffer de faktiske kostnadene i private barnehager da barnehager i konsern ofte benytter fordelingsnøkler i fordelingen av fellesutgifter som administrasjon. Det er også uklart for kommunene med dagens regelverk hvilke kommunale kostnader som inngår i administrasjonspåslaget og dermed hvilke som skal inngå i beregningsgrunnlaget før påslaget legges til.

Øvrige forslag

KS støtter at det etableres et *register over ideelle barnehager* i tråd med velferdstjenesteutvalgets anbefaling.

Både flertalls og mindretallsforslagene innebærer at kommunene får mulighet til å stille enkelte vilkår for rett til samme finansiering. KS mener derfor det er nødvendig å bevare kommunenes mulighet for å føre *tilsyn med økonomien i enkeltbarnehager*, uavhengig av hvilke øvrige regelverksendringer som gjøres. Avkortningsmekanismer/mulighet til å benytte økonomiske reaksjonsmidler bør knyttes til denne hjemmelen.

KS støtter at det arbeides videre med å vurdere ulike modeller for krav til *lønns og arbeidsvilkår* for ansatte i barnehager som mottar tilskudd, i tråd med flertallsforslaget.

Kvalitets- og mangfoldsmodellen:

Mandatet slår fast at forslagene fra utvalget skal utredes i tråd med [veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner](#). KS mener kvalitets- og mangfoldsmodellen bryter med vesentlige

prinsipper i veilederen. Regjeringen påpeker i mandatet at rammefinansieringen legger godt til rette for at kommunene kan gjøre lokale budsjettprioriteringer ut fra kommunenes ulike behov. KS er enig i regjeringens vurdering og mener derfor en fremtidig finansieringsmodell for barnehage må bygge videre på prinsippet om rammefinansiering.

Både nærhetsprinsippet, finansieringsprinsippet (jfr kommuneloven §2-2), rammestyringsprinsippet og det finansielle ansvarsprinsippet utfordres med en modell basert på nasjonalt fastsatte grunntilskudd til private barnehager i alle kommuner. Vi advarer derfor sterkt mot å gå inn for en slik løsning i finansieringen av kommunens lovpålagte oppgaver.

Nærhetsprinsippet slår fast at det må være gode grunner for ikke å legge en oppgave nær innbyggerne. Finansieringsprinsippet bygger på at finansieringen av kommunesektoren skal utvikles på en slik måte at det kommunale selvstyret ivaretas. Rammestyring beholder en fleksibilitet til å se behov på tvers og samordne tjenester til brukerne. Nærheten politikerne har til lokalsamfunnets behov og utfordringer gjør at de ved rammefinansiering kan bruke ressursene der de gjør mest nytte. Rammestyring er en forutsetning for at kommunene skal ha et handlingsrom, slik at de kan fungere som lokale demokratier som kan gjøre lokale og individuelle tilpasninger av tjenestene.

Når det finansielle ansvarsprinsippet kombineres med økonomisk rammestyring, forsterkes insentivene til effektiv ressursbruk, siden kommunen beholder eventuelle produktivets- og effektiviseringsgevinster. Ingen av disse prinsippene kan sies å oppfylles med PBLs forslag til modell, selv om det er noen positive elementer i forslaget. Både sett i forhold til dagens system og forslagene fra flertallet vil nasjonalt beregnede grunntilskudd innebære en svekkelse av den lokale styringen av et sentralt tjenesteområde i kommunene.

Mekanismene i Kvalitets- og mangfoldsmodellen

Det mest sentrale elementet i modellen er et nasjonalt beregnet grunntilskudd. Formålet er at tilskuddene til private barnehager jevnnes ut, også mellom kommuner. Det skal være basert på, men ikke identisk med kommunale kostnader til kommunale barnehager i alle kommuner. KS mener en slik modell bryter med det vesentlige prinsippet i likeverdig behandling, som har tatt utgangspunkt i kommunens kostnader til drift.

Kommunene er forskjellige, både med tanke på inntektsgrunnlag, prioriteringer og geografi. Dette tilsier at kommunene skal ha anledning til å innrette tilbudene sine ulikt, innenfor nasjonalt fastsatte regler. Dette gir naturlig nok også forskjeller i tilskuddsnivå mellom kommunene.

KS mener altså at mindretallets forslag om et nasjonalt beregnet grunntilskudd, basert på gjennomsnittlige kostnader i alle kommuner, bryter med prinsippet om likeverdig behandling. Det vil sikre likere finansiering av private barnehager, uavhengig av hvor de ligger, men i den enkelte kommune vil det kunne bli ulike økonomiske vilkår for kommunale og private barnehager. I kommuner som driver kommunale barnehager mer kostnadseffektivt enn gjennomsnittet, vil de private barnehagene kunne få bedre vilkår enn de kommunale. Modellen innebærer at omtrent 100 kommuner vil måtte justere tilskuddssatsen opp og tilsvarende mange vil kunne justere den ned. I omtrent 80 kommuner vil satsene bli justert med mer enn 5 %, ifølge modellbeskrivelsen.

Mindretallets modell legger opp til at det skal gjøres vesentlige endringer i hvordan tilskuddet beregnes, men det er uklart hvordan satsen skal fastsettes, hvem som skal gjøre det og hvilket regnskapsgrunnlag som skal legges til grunn. PBL anerkjenner at dagens nasjonale satser ikke er en god metode og skriver i utvalgsinnstillingen at «Dermed kan det være en mulighet å se nærmere på korrigeringene som gjøres i makro for å gjenspeile faktiske uttrekk for overnevnte kostnader». Samtidig skal «Kvalitets- og

mangfoldsmodellen bygge [] på de samme prinsippene som Telemarksforskning bruker for beregning av tilskuddssatser» og «fordelen med metodikken er at man benytter et anerkjent og kvalitetssikret datagrunnlag i makro».

Videre står det at «Grunntilskuddet skal være basert på kostnadene som alle kommuner i landet i gjennomsnitt bruker på drift av egne kommunale barnehager». På den andre siden skal «Grunntilskuddet beregnes med utgangspunkt i hvor mye det i gjennomsnitt koster kommunene å drive barnehager innenfor gjeldende bemannings- og pedagognormer.»

Vi viser også til følgende beskrivelse i utvalgets rapport under økonomiske og administrative konsekvenser: «Staten fastsetter hvert år en nasjonal sats for kommuner som ikke har egne kommunale barnehager å sammenligne med. Den nasjonale satsen ligger hvert år høyere enn det som er gjennomsnittlig tilskuddsnivå. Mens innføring av Nasjonal sats i hele landet vil ha en offentlig kostnad på 1,1 milliarder kroner, vil innføring av Kvalitets- og mangfoldsmodellens grunntilskudd verken gi det offentlige høyere eller lavere kostnader.»

Det svært uklart om kommunene fremdeles skal ha en rolle i fastsettelsen av satsene. KS mener at bare satsberegning lokalt vil gi en sats som gjenspeiler det faktiske og gjennomsnittlige kostnadsnivået i kommunale barnehager. Når kommunene selv beregner satsen sørger de for nødvendige korrigeringer for eventuelle feilføringer i regnskapene ut fra lokale forhold, kontrollerer barnetall osv. KS mener også at omlegging av modellen fra kapitaltilskudd til arealtilskudd krever lokal behandling for å få korrekt utgangspunkt. Til sist er det kommunen som må identifisere og holde kostnader til de minste barnehagene utenfor tilskuddsberegningen. I sum kan dette føre til økt administrasjon knyttet til satsberegning, sammenlignet med dagens situasjon. Med bakgrunn i mindretallets egen argumentasjon om at dagens nasjonale sats fører til overkompensasjon, er det sannsynlig at bruk av nasjonale gjennomsnitt kan føre til det samme.

Alternativet, at man baserer seg på innrapportering av regnskapsdata i KOSTRA, gjør at man ikke klarer å gjenspeile gjennomsnittet av kommunens faktiske kostnader på en god måte. Det vil kreve en vesentlig omlegging av rapporteringen for å sikre at kun relevante kostnader tas med i beregningen. Hvis ikke, ender man opp med en nasjonal sats på dagens nivå. Konsekvensen er en overkompensasjon av private barnehager sammenlignet med dagens lokalt beregnede tilskudd. Anslått effekt er en økning i offentlige utgifter på over 1 milliard kroner årlig.

Videre er det uklart beskrevet om det er kommunale kostnader i snitt, eller kostnadene kommunene har til oppfyllelse av nasjonale normer som skal være utslagsgivende for tilskuddsnivået. Om det første skal legges til grunn, vil altså private barnehager kompenseres for den enhver tid gjeldende bemannings og pedagogtetthet i kommunene. Per 15.12.2020 var denne henholdsvis 5,7 og 13,5, noe som er vesentlig bedre enn normene. Hvordan man skal beregne en sats som knytter seg til normtall på 6,0 og 14,0 er ikke direkte berørt. Omtalen av samtidig finansiering, der det er mulig å justere to år gammel bemanning til ønsket nivå, kan være en illustrasjon. Der er det mulig å estimere innsparingen ved å trekke *fra* årsverk for å oppnå norm. Utgangspunkt for justeringen er kommunale lønnsutgifter for ulike ansattgrupper. Slik kan det virke som om en nasjonal sats skal korrigeres i flere omganger før den utbetales til den enkelte barnehage.

Arealtilskudd:

KS er skeptisk til at normale vedlikeholdskostnader knyttet til bygg, som drift, vedlikehold, utskifting, energi, renhold, vann og avløp skal trekkes ut av satsberegningen og kompenseres frakoblet den enkelte kommunens prioriteringer og kostnadsnivå. I likhet med et nasjonalt grunntilskudd gir dette vesentlig dårlige forutsetninger for økonomistyring i kommunesektoren og bryter med prinsippet om likeverdig

behandling i hver kommune. Et arealtilskudd som differensieres etter oppføringsår medfører økt administrasjon i kommunene. Kommunene har allerede betydelige utfordringer med dagens differensierte kapitaltilskudd da det er til dels uklare kriterier for utbetaling av kapitaltilskudd ved endring av lokaler, utvidelser osv. Dette er ikke berørt i modellen. De administrative konsekvensene for kommunene ikke er tilstrekkelig utredet. KS vil, som tidligere nevnt, bidra med innspill til og dialog om en framtidig omforent modell for dekning av kapitalkostnader.

Pensjon:

KS mener at dagens ordning og nivå på pensjonspåslaget overkompenserer private barnehager. Påslaget ligger høyere enn de reelle kostnadene. I tillegg overkompenseres private barnehager fordi gjennomsnittlig bemanningstetthet, og kostnad per barn, er høyere i kommunale barnehager. KS mener mindretallets forslag vil videreføre og forsterke disse faktorene, og bidra til ytterligere økte kostnader for kommunene.

Mindretallet uttrykker i rapportens kapittel 7 at man ikke har et beslutningsgrunnlag som er godt nok til å vurdere dekningsgrader og økonomiske konsekvenser ved ulike satser på pensjonspåslaget. Samtidig viser mindretallet til at nivået på de reelle kostnadene i sektoren er omtrent med dagens nivå på påslag. KS mener Lillevold og Partners analyse av pensjonskostnader knytter seg til en gammel pensjonsavtale, som ikke lenger er gjeldene. Videre estimerer den kostnadene pensjonsforpliktelsene har over tid. Presentasjonen av estimatene knytter seg til andel av lønnskostnadene i private barnehager og ikke påslaget på 13 prosent av kommunens lønnsutgifter. Estimerer fra BDO, Telemarksforskning og SØA bygger på rapporterte kostnader, kommunenes utgifter og dekningsgrad av påslaget.

Hverken bruk av premiefond eller håndtering av ansattes egenandel er berørt i argumentasjonen for mindretallets modell. Det er derfor vanskelig å ta stilling til helheten i denne.

KS mener også mindretallets forslag om å fjerne vesentlighetskravet og terskel satt ved kommunens egne pensjonsutgifter ved søknad om pensjonsdekning utover sjablon vil føre til økte kostnader og mer saksbehandling.

Administrasjonspåslag:

KS støtter intensjonen om å korrigere for smådriftsulemper. Forslaget til mindretallet sier imidlertid ikke hvilke kommunale barnehager som skal trekkes ut av tilskuddsberegningen, hvordan dette skal gjøres i praksis og hvilke kriterier som skal ligge til grunn for økt administrasjonspåslag.

BDO har utredet ulike knekkpunktsmodeller for differensiert tilskudd. Disse har flere likheter med forslaget til PBL. Konklusjonen er at «de metodiske utfordringene knyttet til friskolemodellen kombinert med merarbeidet den gir, modellens grad av kompleksitet og insentivene til tilpasning gjør at modellen ikke bør innføres for barnehagesektoren.»

De økonomiske og administrative konsekvensene er ikke mulig å vurdere presist for kommunen. Provenyeffekten for den enkelte kommune vil for det første avhenge av størrelsen på de private barnehagene. Er det mange som kommer under en gitt størrelse øker tilskuddene. Men dette må samtidig ses i sammenheng med det kostnadsnivået som innføres med en grunntilskuddssats og det fratrekket som skal beregnes for de minste kommunale barnehagene. Heller ikke grunntilskuddet er provenynøytralt på kommunenivå. Utgiftene den enkelte kommune har til egne kommunale barnehager er uavhengig av om disse trekkes ut av en eventuell satsberegning på nasjonalt nivå.

Private barnehagers økonomiske situasjon med differensiert administrasjonspåslag blir ikke belyst, utover at de største barnehagene opprettholder dagens nivå på påslaget. KS støtter intensjonen om at en

fremtidig tilskuddsmodell må korrigere for smådriftsulempen, men mener dette i større grad løses med flertallets forslag.

Styrket kommunal styring og samtidig finansiering av nye krav

Det er positivt med mekanismer som sikrer økt kommunal styring. KS mener imidlertid helheten i modellen foreslått av mindretallet vil svekke, ikke styrke, det kommunale selvstyret. Et grunntilskudd vil som nevnt bryte med sentrale prinsipper i den statlige styringen av kommunene, forskyve balansen mellom nasjonal og statlig styring av barnehagesektoren og redusere den lokale likeverdigheiten mellom private og kommunale barnehager.

Modellen omtaler kommunal styring flere steder. Krav til pedagog- og bemanningstetthet er nevnt som nasjonale krav kommunen kan gå utover. Det kan innføres nasjonale eller lokale krav til fagarbeidertetthet og læringer som kan innarbeides. Krav til åpningstid er ikke en del av modellen per nå, men ved behov kan dette inkorporeres. Modellen er ikke tydelig på om kommunen blir pliktig til å betale ut tilskudd på bakgrunn av lokale bemanningsfaktorer eller om det er valgfritt og opp til kommunen å bestemme.

Lokale kvalitetskrav omtales også i forslaget til samtidig finansiering. Et lokalt påslag etter hvilken reell bemanning der er i kommunale barnehager tar utgangspunkt i kommunale lønnsutgifter for de ulike ansattgruppene. Justeringen skal ta høyde for at tilskuddsnivået gjenspeiler nåværende og fremtidige krav. Dette virker som en fornuftig løsning ved innføring av nasjonale og lokale normer, men tar ikke tilstrekkelig høyde for at kommunen etter innføring av normkrav kan ha høyere eller lavere reelle utgifter enn nasjonale gjennomsnitt vil indikere. I lokal samhandlingsmodell vil det over en toårsperiode bli samsvar mellom disse størrelsene, mens dette ikke ser ut til å være tilfelle ved innføring av lokale krav i kvalitets- og mangfoldsmodellen.

Modellen nevner at enkelte pedagogiske satsinger bør være valgfrie ut fra ønske om alternativ pedagogikk eller barnehager med utvidet formålsparagraf. KS er enige i at krav til deltakelse i lokale satsinger, må vurderes ut fra både den enkelte barnehages egenart og behovet for en enhetlig kompetanse og kvalitet som når alle barn. Mindretallet nevner under økonomiske og administrative konsekvenser deltagelse i kvalitetsutviklingsprogrammer som eksempel for å ha fullt krav på tilskudd. Det er usikkert om ulike kvalitetssatsinger skal holdes utenfor grunntilskuddsmodellen og så komme som et påslag lokalt, eller om det skal ligge inne i gjennomsnittskompensasjonen i grunntilskuddet med mulig fratrekk for private barnehager som ikke deltar.

Dette illustrerer hva som skiller mindretalls- og flertallsmodellen og understreker hvorfor kvalitets- og mangfoldsmodellen sannsynligvis vil være kompliserende sammenlignet med dagens finansieringssystem. KS mener det vil være en vesentlig styrke å basere finansieringen på dagens system, med en tydelig presisering av vilkårlæren, mulighet til å stille krav om deltagelse i kommunens helhetlige satsinger og krav til samtidig finansiering.

Mulige endringer og alternativer: Særskilte tema

Barnehagens organisering og regnskapsføring:

Det kan pekes på flere fordeler ved å stille krav til private barnehager om å være organisert som eget rettssubjekt med forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt. Det vil gjøre det klart lettere for kommunene å kunne vurdere private barnehagers økonomiske situasjon og konsekvensene av lokale tilpassinger til nytt regelverk, samt å dekke pensjonskostnader på en presis måte.

Barnehagesektorens størrelse, tilskuddssystemet og antall enheter tilsier at det er nødvendig med detaljert rapportering fra alle enheter. Barnehagenes selskapsstrukturer er i endring og dagens

rapportering gjennom BASIL gir ikke tilsynsmyndigheten tilstrekkelig innsyn. Et siste hensyn som taler for dette er tydeliggjøring av økonomiske og juridiske ansvarsforhold.

Videre vil det lette kommunenes arbeid om de gis anledning til å føre økonomisk tilsyn med enkeltbarnehager.

Kunnskapsdepartementet har sendt forslag om krav til regnskapsmessig skille for private barnehager på høring med frist 1. oktober. Formålet med forslaget er å sørge for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode. KS mener endringene som foreslås i økonomiforskriften er helt nødvendige for å sikre tilsynsmyndigheten mulighet til å utføre effektiv kontroll.

Lån og kreditt – Husbanken:

KS støtter mulighet for å ta opp lån i Husbanken for private barnehager. En differensiering der ideelle barnehager prioriteres til slike lån, bør vurderes.

Økonomiske og administrative konsekvenser

KS mener det er positivt at flertallsmodellen ikke fører til økte utgifter for det offentlige, men i stedet har pekt på mekanismer for omfordeling av tilskuddene for å sikre en fortsatt mangfoldig barnehagesektor. Økt handlingsrom til å vurdere tilskuddsnivå og forutsetninger for varig drift innad i kommunene er et viktig og velkomment grep som sørger for god lokal samhandling og at tilskuddene i større grad enn i dag kommer barna til gode.

Forslaget om kostnadsdekning for pensjon, vil medføre noe mer administrativt arbeid både for private barnehager og kommuner. KS mener dette kan kompenseres med gode digitale verktøy. Videre mener KS at den administrative byrden ved lokal beregning av tilskudd og antall feil i den forbindelse kan reduseres ved å etablere en digital beregningsmodell, som KS tidligere har fått utredet men satt i bero på grunn av mulige regelverksendringer.

KS mener at eventuelle besparelser på å benytte private barnehager skal beholdes i kommunerammen, jfr det finansielle ansvarsprinsippet, og at dette er midler som kan brukes til kvalitetsheving og kapasitetsøkning i årene som kommer. Det er en viktig forutsetning for modellen og må følges opp i det videre arbeidet med regelverksendringer og finansiering av barnehage- og kommunesektoren.

Lasse Hansen
Administrerende direktør

Helge Eide
områdedirektør samfunn, velferd og demokrati